VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Gospodarki i Rozwoju**
(nr 72)
z dnia 20 kwietnia 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 72)

20 kwietnia 2017 r.

Komisja Gospodarki i Rozwoju, obradująca pod przewodnictwem posła **Jerzego Meysztowicza (N)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 roku.

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Stręciwilk** prezes Urzędu Zamówień Publicznych wraz ze współpracownikami, **Dariusz Zielecki** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, **Maja Janicka** główny specjalista do spraw legislacji w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Rozwoju, **Michał Rogalski** wiceprezes Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Katarzyna Gadecka, Anna Ornat** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Dzień dobry. Witam wszystkich bardzo serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki i Rozwoju.

Witam bardzo serdecznie panią prezes Urzędu Zamówień Publicznych – Małgorzatę Stręciwilk. Witam serdecznie.

Proszę państwa, dzisiejszy porządek dzienny obejmuje rozpatrzenie sprawozdania prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 roku. Informację będzie przedstawiała pani prezes.

Kilka słów wytłumaczenia. Nie będę ukrywał, że materiał jest troszeczkę mało aktualny. Mamy tę świadomość. Mamy również świadomość, że w oparciu o przepisy nowej ustawy Prawo zamówień publicznych od następnego razu będziemy mieli już możliwość innego oceniania sprawozdania. Będzie dyskusja i będzie decyzja o przyjęciu sprawozdania. W tym przypadku źle się stało, dlatego że materiał dotarł. W międzyczasie wpisaliśmy rozpatrzenie informacji do naszego planu pracy. W związku z tym dzisiaj oczywiście zapoznamy się z materiałem. Nie będziemy głosować przyjęcia lub nieprzyjęcia sprawozdania. Mam natomiast nadzieję, że pomoże nam to później. Kiedy przyjdzie nam rozpatrywać sprawozdanie za rok 2016, będziemy mieli wyobrażenie, jak było w ramach starej ustawy, a jak jest w ramach nowej.

Biorąc pod uwagę, że materiał jest dosyć obszerny, a wszyscy posłowie członkowie Komisji mają do niego dostęp, sugeruję, żeby dosyć oględnie omówić sprawozdanie. Oczywiście później odbędzie się dyskusja. Mamy nadzieję, że okres, w którym będziemy mieli możliwość zapoznania się z sprawozdaniem za rok 2016, będzie na tyle krótki, że będziemy pamiętać, o czym rozmawialiśmy dzisiaj. Pani prezes, oddaję pani głos.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Małgorzata Stręciwilk:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, rzeczywiście mam przyjemność po raz pierwszy, właściwie prezes Urzędu Zamówień Publicznych ma przyjemność po raz pierwszy prezentować komisji sejmowej sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Przepis wprowadzający obowiązek przekazywania komisji sejmowej takiego sprawozdania został wprowadzony nowelizacją ustawy – Prawo zamówień publicznych z sierpnia 2014 roku. Obowiązek przedkładania komisji sejmowej sprawozdań po raz pierwszy zrodził się w 2015 roku, ale w roku 2015 sprawozdanie nie zostało przekazane komisji sejmowej. Nie sprawowałam wówczas funkcji prezesa

urzędu. W ubiegłym roku po raz pierwszy przedstawiliśmy sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych za rok 2015.

Sprawozdanie to opracowywane jest przede wszystkim w oparciu o roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazywane prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przez wszystkich zamawiających w Polsce, ale także w oparciu o dane będące w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych, dane dotyczące publikacji ogłoszeń o udzielonych zamówieniach w publikatorze krajowym, czyli Biuletynie Zamówień Publicznych, jak też w publikatorze europejskim, czyli Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a poza tym w oparciu o działalność prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, różnego rodzaju analizy, ankiety. W oparciu o to wszystko powstaje taki dokument.

Zgodnie z wytycznymi pana przewodniczącego, krótka informacja odnośnie do tego, co jest w dokumencie za rok 2015. Jeżeli chodzi o strukturę dokumentu, zawiera on najwięcej informacji na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych, a więc jego wartości, struktury. W sprawozdaniu są też zawarte informacje o działalności prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, czyli na temat realizacji kompetencji ustawowych prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Jeżeli chodzi o informacje dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, gdyż z pewnością to one najbardziej państwa interesują, mamy dane o wartości rynku w 2015 roku. Wartość rynku w 2015 roku wyniosła 116.000.000 tys. zł. W stosunku do poprzednich lat spadła ona w znaczący sposób. Wartość rynku w 2014 roku wynosiła 133.000.000 tys. zł. Czym jest to spowodowane, jeżeli chodzi o rok 2015? Przede wszystkim tym, że w roku 2014 weszły w życie przepisy, które zafunkcjonowały w roku 2015, powodujące podwyższenie progu zobowiązującego do stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Próg został podwyższony z 14 tys. euro do 30 tys. euro. Na obniżenie wartości rynku zamówień publicznych wpływ miały także inne czynniki, w tym mniejsza wartość największych zamówień sektorowych udzielanych w 2015 roku. Na zmniejszenie wartości rynku zamówień publicznych w istotny sposób wpłynęło także zmniejszenie liczby zamówień współfinansowanych ze środków europejskich. Po prostu skończyła się poprzednia perspektywa finansowa. Stąd znaczący spadek.

Kilka informacji strukturalnych dotyczących rynku. Najczęściej stosowanym trybem udzielania zamówień publicznych jest tryb przetargu nieograniczonego. Tutaj sytuacja nie zmienia się na przestrzeni lat. Najczęściej stosowanym trybem jest tryb przetargu nieograniczonego. W 2015 roku zastosowano go w 83% przypadków.

Jeżeli chodzi o rodzaje zamówień, najwięcej zamówień zarówno pod względem ilościowym, jak i pod względem wartości jest udzielanych na dostawy. Jeżeli chodzi o wydatkowane środki, było to 35% ogólnej wartości kwoty zamówień. Jeżeli chodzi o liczbę zamówień, było to 41%. W drugiej kolejności jeżeli chodzi o wartość zamówień, środki w ramach zamówień publicznych są wydatkowane na roboty budowlane. Jeżeli natomiast chodzi o liczbę postępowań, w drugiej kolejności są usługi.

W 2015 roku zmniejszyła się liczba ogłoszeń publikowanych zarówno w publikatorze krajowym, jak i w publikatorze europejskim z racji tego, że zmniejszyła się wartość zamówień oraz liczba postępowań o zamówienie publiczne.

Jeżeli chodzi o czas trwania postępowania o zamówienie publiczne, w 2015 roku w stosunku do 2014 roku o pięć dni skrócił się czas trwania postępowania o zamówienie publiczne w przypadku zamówień powyżej progów europejskich. Jeżeli chodzi o zamówienia poniżej progów europejskich, czas trwania postępowania wydłużył się, ale o jeden dzień. Zmiany są nieznaczące, ale obserwujemy jakiś ruch w tym zakresie.

Myślę, że ważna jest informacja dotycząca konkurencyjności rynku zamówień publicznych. Z konkurencyjnością rynku zamówień publicznych cały czas mamy problem, o ile można mówić o tym temacie w takich kategoriach. W przypadku zamówień poniżej progów europejskich, jak też powyżej progów europejskich średnia liczba ofert składanych w postępowaniu o zamówienie publiczne wynosi dwie oferty. W przypadku zamówień poniżej progów europejskich średnia wyniosła 2,9, a w przypadku zamówień powyżej progów europejskich wyniosła ona 2,65. Dwie do trzech ofert standardowo jest składanych w postępowaniu o zamówienie publiczne. Lepiej sytuacja wygląda w przypadku zamówień na roboty budowlane. Tutaj średnie liczby ofert wynoszą 4,3 i 4,9.

Ważna kwestia dotycząca 2015 roku, która wymaga podkreślenia, to kwestia kryterium oceny ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne. 2015 rok był w tym zakresie ciekawym rokiem do obserwacji stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert. Był to pierwszy pełny rok, kiedy mogliśmy zaobserwować, jak zafunkcjonowała nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2014 roku, wprowadzająca obligatoryjne stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert. Statystyki w tym zakresie znacząco się poprawiły. Mamy tutaj, że tak powiem, odwróconą statystykę stosowania kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert w postępowaniu. W przypadku zamówień poniżej progów europejskich w 2015 roku tylko w 12% postępowań cena była stosowana jako jedyne kryterium oceny ofert, a w przypadku zamówień powyżej progów europejskich w 11% postępowań. Kiedy zestawimy to z danymi za rok 2014, mamy radykalną różnicę. W 2014 roku w przypadku zamówień poniżej progów europejskich cena była stosowana jako jedyne kryterium w 84% postępowań, a w przypadku zamówień powyżej progów europejskich w 75% postępowań.

Czy oznacza to, że w 2015 roku było tak dobrze, jeżeli chodzi o kryteria ocen? Nie było. Statystycznie wypada to dobrze, natomiast zawarta w sprawozdaniu nasza analiza stosowania kryteriów pozacenowych pokazuje, że zamawiający stosowali kryteria pozacenowe w sposób ograniczony, można powiedzieć, że jedynie pro forma dla wykonania obowiązku ustawowego. Najczęściej spośród pozacenowych kryteriów oceny ofert stosowany był termin realizacji zamówienia, który najczęściej jest wymogiem bezwzględnym. Stosowane było także kryterium warunków gwarancji bądź rękojmi czy też warunków płatności, a więc mało efektywne kryteria, które pozwalałyby na wybór jakościowo dobrej oferty w postępowaniach o zamówienie publiczne. Statystycznie wypadło do dobrze, natomiast merytorycznie nasza analiza pokazuje, że kryteria pozacenowe, także jeżeli chodzi o wagę procentową ich stosowania, dlatego że czasem było to kilka, najwyżej kilkanaście procent, co też nie dawało efektu... Naprawiliśmy to, ale to już pojawi się w sprawozdaniu za rok 2016. Naprawiliśmy to ostatnią nowelizacją. Myślę, że w 2016 roku dane jakościowe będą lepsze.

Jeżeli chodzi o działalność prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, były to kontrole prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes w 2015 roku przeprowadził 231 kontroli. Jest to znacząco mniej w stosunku do 2014 roku. Jest to o około 100 kontroli mniej. Prezes przeprowadził też 533 postępowania wyjaśniające. W stosunku do 2014 roku liczba postępowań wyjaśniających była większa.

Merytoryczna refleksja na temat kontroli prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Jakie naruszenia najczęściej są wykazywane w kontrolach? Jakie są ustalenia kontroli? Jeżeli chodzi o kontrole, które prezes Urzędu Zamówień Publicznych prowadzi w sposób obligatoryjny, czyli tam, gdzie są wydatkowane środki unijne, to w postępowaniach o zamówienie publiczne, gdzie zamawiający są przygotowani na kontrolę prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w 75% przypadków kontrole uprzednie nie stwierdzają naruszeń. Natomiast w przypadku kontroli doraźnych, kiedy prezes Urzędu Zamówień Publicznych ad hoc podejmuje kontrolę, gdzie nie ma kontroli obowiązkowych, sytuacja jest odwrotna. W 90% przypadkach kontroli prowadzonych przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych mamy stwierdzenie naruszenia przepisów ustawy. Pokazuje to sytuację na rynku w postępowaniach o zamówienia publiczne. Zamawiający, którzy są przygotowani na to, że ich postępowanie będzie kontrolowane, nie popełniają naruszeń.

Jeżeli chodzi o inną działalność prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w 2015 roku prezes nałożył kary pieniężne w trybie decyzji administracyjnych, wydając 28 decyzji administracyjnych na łączną kwotę 576 tys. zł, która stanowi dochód budżetu państwa. Najczęstsze naruszenia stwierdzane w kontrolach prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, jak i w ramach decyzji administracyjnych, kiedy to stwierdzaliśmy naruszenia przepisów, polegały na stosowaniu trybów niekonkurencyjnych. Były to zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia przesłanek ustawowych zapytania o cenę, a także było to udzielanie zamówień bez stosowania przepisów ustawy oraz kwestie związane z opisem przedmiotu zamówienia w sposób naruszający, utrudniający uczciwą konkurencję.

W 2015 roku prezes Urzędu Zamówień Publicznych w ramach swojej innej działalności skierował też dwa pozwy o unieważnienie umów w sprawie zamówienia publicznego.

W 2015 roku prezes Urzędu Zamówień Publicznych złożył czternaście skarg do sądów okręgowych na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej.

Jeżeli chodzi o upowszechnianie przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, w tym zakresie w 2015 roku prezes Urzędu Zamówień Publicznych przygotował i upowszechnił na stronie internetowej pięć wzorcowych dokumentów oraz dwanaście przykładów dobrych praktyk z zakresu społecznych zamówień oraz zielonych zamówień publicznych.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydawał także opinie. W 2015 roku wydał 894 opinie. Mniej więcej został zachowany poziom z 2014 roku.

Prowadzone były także działania edukacyjne i szkoleniowe. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych organizował szkolenia, konferencje, na których w 2015 roku przeszkolono 800 osób. Z mojej perspektywy 2016 roku jest to bardzo mała liczba osób przeszkolonych. Za rok 2016 będę w stanie przedstawić państwu bardziej pozytywne dane w tym zakresie. Przeszkoliliśmy więcej osób. Przeprowadziliśmy więcej działań edukacyjnych.

Jeszcze jedna informacja odnośnie do postępowań odwoławczych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych czuwa też nad właściwym funkcjonowaniem systemu środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. Krajowa Izba Odwoławcza, która funkcjonuje przy Urzędzie Zamówień Publicznych, jest niezależnym ciałem, organem w sprawach zamówień publicznych orzekającym, rozstrzygającym spory zamówieniowe. W 2015 roku Krajowa Izba Odwoławcza rozpatrzyła 2901 odwołań. Informacyjne podam, że uwzględnionych odwołań, czyli tych, w których stwierdzono naruszenia przepisów ustawy i nakazano zamawiającemu naprawę postępowania, było 21%.

Do postępowań odwoławczych, w których stwierdzono naruszenia przepisów ustawy, należy też dodać formalne postępowania, rozstrzygnięcia izby w zakresie umorzenia postępowania odwoławczego z powodu uwzględnienia zarzutów odwołania przez zamawiającego. Jest to formalne rozstrzygnięcie. Było 16% takich przypadków. Oznacza to, że tutaj także doszło do naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Można powiedzieć, że tak naprawdę jeżeli chodzi o rozstrzygnięcia merytoryczne, gdzie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy w ramach postępowania odwoławczego, było 37% takich przypadków. Z ogólnej puli około 3 tys. odwołań kierowanych do Krajowej Izby Odwoławczej oddalonych odwołań było 32%.

Jeszcze jedna informacja, która jest ważna z perspektywy sprawności postępowania o zamówienie publiczne, sprawności postępowania odwoławczego. Krajowa Izba Odwoławcza rozstrzyga odwołania. Średni czas rozpatrywania spraw odwoławczych przez Krajową Izbę Odwoławczą w 2015 roku wynosił czternaście dni.

To wszystko. Oczywiście pozostaję do dyspozycji, jeżeli są jakieś szczegółowe pytania.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pozwolę sobie zadać pierwsze pytania. Są dwa wykresy, jeden dotyczący przeciętnego czasu trwania postępowania o wartości nieprzekraczającej progów Unii Europejskiej, drugi dotyczący przeciętnego czasu trwania postępowania o wartości przekraczającej progi. W jednym przypadku liczba dni procedowania wydłużyła się. Natomiast w sytuacji, w której mamy do czynienia z postępowaniami o wartości powyżej progów Unii Europejskiej, liczba dni zmniejszyła się. Czy wynika z tego, że postępowań było mniej? Czy można wskazać, że akurat w poważniejszych przetargach państwo bardziej sprawnie funkcjonowali? Biorąc rzecz w drugą stronę, okres postępowań w przypadku łatwiejszych przetargów wydłużył się. Czy wynika to z ilości, czy z działań samego urzędu?

Druga rzecz, która budzi dosyć duże zdumienie, to różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty. Zaskakujące jest to, że w przypadku bardzo dużej liczby ofert – w przypadku usług ponad w 35% – różnica pomiędzy najwyższą a najniższą ofertą wynosi ponad 100%. Jest pytanie, czy jest tutaj coś nie tak. Biorąc pod uwagę, że bardzo często przetargi są organizowane chociażby w oparciu o kosztorys inwestycyjny itd., nie powinno być aż tak dużych dysproporcji. W takim dziale jak budownictwo w prawie 15% postępowań różnice były aż tak duże. Jest pytanie, czy państwo badaliście, dlaczego tak się dzieje, czy zwracaliście na to uwagę.

Są to pytania ode mnie. Bardzo proszę. Jako pierwsza zgłosiła się pani poseł Janyska. Bardzo proszę.

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):

Dziękuję bardzo. Pani prezes, Szanowna Komisjo, szanowni goście, chciałabym zapytać panią prezes, ponieważ nie wiem, czy źle to zrozumiałam. Pani prezes powiedziała, że w ubiegłym roku było przedstawiane sprawozdanie za rok 2015. Nie było. No właśnie, był obowiązek. Dlatego chciałabym zapytać, dlaczego nie było sprawozdania. W roku 2016 był obowiązek złożenia sprawozdania za rok 2015. Nie ma tutaj znaczenia zmiana na stanowisku, chociaż pani prezes już chyba pełniła wówczas swoje obowiązki. W roku 2016 nie? Dzisiaj mamy rok 2017.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Tak, ale zmiana nastąpiła w roku 2016. Jest to sprawozdanie, które w ramach przepisów z 2016 roku dotyczy roku 2015.

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):

Obowiązywała od roku 2016. Dobrze. Dziękuję bardzo.

Chciałabym odnieść się do kilku kwestii, które pewnie bardziej będą uwypuklone w sprawozdaniu za rok 2016. Jak pani prezes słusznie zauważyła, poprawiła się statystyka, jeżeli chodzi o stosowanie innych kryteriów niż cena. W 2014 roku przepisy dosyć ściśle określały, w jakim wąskim zakresie przypadków można stosować kryterium cenowe jako jedyne. Kiedy wówczas to analizowaliśmy, zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że na początku może być mniejsza liczba kryteriów jakościowych, a będą to kryteria techniczne, które pani prezes wymieniła, czyli oczywiście gwarancja, terminy wykonania itd.

Dlatego autorom projektu zależało wówczas na tym, żeby wprowadzić obowiązek przygotowania i publikowana tzw. dobrych praktyk. Wszyscy uczestnicy rynku zamówień publicznych argumentowali wówczas, że jest to niezbędne, że w połączeniu ze zniesieniem kryterium cenowego jako jedynego pozwoli to na to, że zamawiający będą czuli wsparcie merytoryczne, które jest bardzo potrzebne dla jakości rynku zamówień publicznych. Ciekawa jestem, jak wyjdzie to za 2016 rok. Określaliśmy wówczas, że proces ten będzie długotrwały. Edukacja i szkolenia plus dobre praktyki są niezbędne, żeby element ten można było osiągnąć.

Chciałabym też zapytać, a właściwie być może coś zasugerować. Jak rozumiem, w kolejnym sprawozdaniu, które będzie za rok 2016, będziecie państwo umieszczali również te elementy, które zostały wprowadzone jako nowe w ostatnich nowelizacjach Prawa zamówień publicznych. Wiem, że pewnie to jeszcze nie będzie wzorcowy rok, ale bardzo bym chciała, żebyście państwo podali, jak wygląda zachowanie związane z wprowadzeniem in-house. Aha, obowiązuje to od 2017 roku. To jeszcze nie. Przeoczyłam datę wprowadzenia. Dobrze. Tak jest. Będzie to dopiero w kolejnym roku.

Pan poseł mówi: „no tak". Panie pośle, jak rozumiem, jest pan doskonale zorientowany i nie popełni pan żadnego błędu w merytorycznych i dobrych pytaniach, czego życzę. Jestem przekonana, że tak będzie.

W kolejnym sprawozdaniu na pewno państwo to ujmiecie, ponieważ jest to bardzo istotne, żebyśmy zobaczyli, jak się zmienia rynek, tym bardziej że państwo wprowadziliście polecenie dla jednostek sektora finansów publicznych, i samorządowych, i państwowych, zalecenie stosowania kryteriów społecznych. Jest bardzo ciekawe, jak to się będzie miało jedno z drugim, jak duża część zamówień publicznych w ogóle wyjdzie spod ustawy, jeżeli będzie powierzana swoim jednostkom. Być może tak samo będzie trudność w ocenie tego.

Korzystając z okazji, mam jeszcze pytanie bieżące niezwiązane ze sprawozdaniem. Być może pani prezes odpowie, a jeżeli nie, bardzo proszę o odpowiedź na piśmie. Jak daleko sięgają kompetencje prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – pan poseł zapewne wie, ale zapytam – jeżeli chodzi o kontrolę z urzędu, kiedy posiadacie państwo informację, że coś dzieje się źle? Mam tu konkretnie na myśli przetarg w zakresie obronności, przetarg na caracale. Czy w związku z informacjami, które pojawiają się w mediach od osób, które, jak się okazuje, były bardzo zaangażowane, ale chyba nieformalnie, mam

pytanie, czy jeżeli państwo dowiadujecie się, że do dokumentacji przetargowej dostęp miał ktoś, kto był nieuprawniony i nie mógł w tym uczestniczyć, a oświadcza – nie wiem, czy pani wie, ale zacytuję – „to ja wykończyłem caracale", prowadzicie państwo kontrole? Jak sama pani prezes stwierdziła, kontrole ad hoc, jeżeli chodzi o zakres sprawdzania, są bardziej efektywne, nie chcę powiedzieć, że efektowne. Są to rzeczy, które być może powinny być sprawdzone dla zasady, żeby potwierdzić i powiedzieć, jak to wygląda. Chciałabym zapytać o kompetencje. Nie wiem, jak daleko macie państwo kompetencje w zakresie obronności. Oczywiście jest cały odrębny rozdział Prawa zamówień publicznych poświęcony temu tematowi.

Ostatnie pytanie. Jak daleko są zaawansowane i czy w ogóle są prace związane z nowym Prawem zamówień publicznych? Zawsze stwierdzaliśmy, że po wszystkich zmianach, implementacjach dyrektyw warto by było je zweryfikować dla czytelności i jasności. Jeżeli odpowiedzi nie będą możliwe teraz, proszę je przedstawić na piśmie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Dziękuję bardzo. Teraz poproszę panią prezes o odpowiedź. Co dwie osoby będziemy prosić o kolejne pytania.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Małgorzata Stręciwilk:

Jeżeli chodzi o pierwsze pytanie pana przewodniczącego dotyczące czasu trwania postępowania o zamówienie publiczne, rzeczywiście mamy skrócony czas postępowań przy zamówieniach powyżej progów europejskich oraz nieznacznie wydłużony o jeden dzień czas trwania postępowań przy zamówieniach poniżej progów europejskich. W analizowanym okresie przepisy w tym zakresie nie zmieniły się, a więc przepisy na pewno nie wpłynęły na tę kwestię. Wydaje się, że w zamówieniach publicznych, w których wydatkowane są środki unijne, czyli w większych zamówieniach, być może zamawiający przykładają wagę do tych spraw, biorąc pod uwagę terminy realizacji przedsięwzięcia oraz konieczność absorpcji środków unijnych w określonym terminie. Może to wynikać z tego. Przyznam się, że w sprawozdaniu za rok 2015 nie czyniliśmy szczegółowych analiz w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o różnice w cenie ofertowej, rozpiętości w cenach ofertowych oferowanych w postępowaniach, funkcjonuje pewien instrument. Oczywiście nie wykluczymy takiej sytuacji, dlatego że mamy wolny rynek i wykonawca, przedsiębiorca może składać ofertę według własnej woli i wyceny. Nie wykluczymy zatem rozpiętości, natomiast formalnie w Prawie zamówień publicznych są instrumenty, które pozwalają na badanie owej kwestii, w szczególności jeżeli mamy do czynienia z zaniżoną ofertą. W zestawieniu, w sprawozdaniu tak naprawdę są to dane statystyczne zebrane z ogłoszeń o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia. Najtańsze oferty wielokrotnie są eliminowane z postępowania w drodze procedury wyjaśniania podejrzenia rażąco niskiej ceny, którą każdy zamawiający przeprowadza u siebie. Dane te tak naprawdę są odzwierciedlone w informacji statystycznej.

Dobre praktyki, jeżeli chodzi o kryteria pozacenowe. Przyznam, wiem, mam świadomość, że nowelizacja z 2014 roku szła w tym kierunku, była z takim nastawieniem. Został wprowadzony przepis dotyczący dobrych praktyk, które wprowadza prezes Urzędu Zamówień Publicznych. W 2015 roku dobrych praktyk w zakresie kryteriów oceny ofert nie było, nie powstały w Urzędzie Zamówień Publicznych. Powstały wzorcowe umowy w sprawie zamówienia publicznego i dobre praktyki w zakresie zielonych zamówień oraz społecznych zamówień. Co do kryteriów oceny ofert dobrych praktyk niestety nie było.

W tej chwili, w 2016 roku już zaczęliśmy nad tym pracować. W 2016 roku został przeze mnie powołany w urzędzie zespół do spraw wzorcowych dokumentów, którego działania są nakierowane właśnie na to, żeby pokazać przede wszystkim zamawiającym, także wykonawcom, ale przede wszystkim zamawiającym, jak stosować przepisy o zamówieniach publicznych, w szczególności w zakresie kryteriów oceny ofert, żebyśmy mieli osiągnięty efekt, który ustawodawca zakładał w 2014 roku, jak również w roku 2016. Dobre praktyki pojawiły się w końcówce 2016 roku. Większa część działań jest nastawiona na 2017 rok.

Mamy świadomość tego, że dobre praktyki stanowią clou programu, że jest to ten kierunek, na który Urząd Zamówień Publicznych powinien się nastawić. Współpracujemy w zakresie opracowania kryteriów oceny ofert. W tej chwili, aktualnie współpracujemy chociażby z radą ekspertów przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa. Tworzone są kryteria oceny ofert na roboty drogowe, zamówienia kolejowe, tworzone są przykładowe kryteria, które mogą być stosowne. Są to kryteria jakościowe, a nie techniczne, które trzeba wskazać jako bezwzględne wymogi do spełnienia dla wszystkich wykonawców.

Zakres kompetencji kontrolnych prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W oparciu o aktualnie obowiązujące Prawo zamówień publicznych prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrole uprzednie obowiązkowe, obligatoryjne zamówień współfinansowanych ze środków europejskich oraz kontrole doraźne, które są podejmowane w ramach wniosków, skarg, zawiadomień kierowanych do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, jak też z urzędu w szczególności w oparciu o informacje przekazywane prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, np. o realizacji trybów niekonkurencyjnych, chociażby zamówień z wolnej ręki. Jaka jest praktyka przyjęta w Urzędzie Zamówień Publicznych? Wszystkie zamówienia, nawet te, o których zamawiający zawiadamiają prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, kiedy to zamówienie jest realizowane w trybie niekonkurencyjnym, kiedy jest zamówienie z wolnej ręki, nie mogą być skontrolowane chociażby z racji tego, że w Urzędzie Zamówień Publicznych zatrudnionych jest łącznie 150 osób. W ramach kontroli pracuje 50 osób na całą Polskę. Wszystkie zawiadomienia nie mogą podlegać kontroli. Oceniamy wnioski, które wpływają do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i podejmujemy decyzje odnośnie do wszczęcia postępowania. Najczęściej postępowania doraźne, kontrolne podejmujemy na wniosek konkretnie skarżących osób, instytucji, najczęściej wykonawców, przedsiębiorców.

Co do zamówień realizowanych w trybie szczególnej procedury zamówień obronnych, oczywiście one też podlegają kontroli prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Jest to zamówienie publiczne. Jeżeli jest prowadzona procedura udzielenia zamówienia publicznego, zamówienia takie podlegają kontroli prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Jeżeli chodzi o kwestie Caracali, w tym momencie się nie wypowiem.

Jeżeli natomiast chodzi o kwestię zakupu samolotów dla VIP-ów, postępowanie to było prowadzone przez zamawiającego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Postępowanie to podlegało kontroli przez wykonawców w ramach środków ochrony prawnej. W sytuacjach kiedy Krajowa Izba Odwoławcza, czyli niezależny sąd wypowiada się co do konkretnego postępowania o zamówienie publiczne, wtedy najczęściej prezes Urzędu Zamówień Publicznych po to, żeby nie powielać kontroli, rezygnuje z niej. W tym zakresie pomimo tego, że zawiadomienie o udzieleniu zamówienia z wolnej ręki złożone przez Inspektorat Uzbrojenia wpłynęło do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, kontrola nie była podejmowana, ponieważ kontrola była prowadzona przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Jeżeli chodzi o prace nad nową ustawą – Prawo zamówień publicznych, w trakcie prac sejmowych nad nowelizacją z 2016 roku zdecydowanie wszyscy podnosili argument, że czas na nową ustawę – Prawo zamówień publicznych, że ustawa z 2004 roku nie odpowiada obecnym oczekiwaniom rynku, że czas na stworzenie w tym zakresie nowej regulacji. Środowisko zamówień publicznych także opowiada się za potrzebą stworzenia nowej regulacji, a nie kolejnej nowelizacji.

Jeżeli chodzi o moje kompetencje w tym zakresie oraz działania, które podejmowałam, to w końcówce ubiegłego roku podjęłam decyzję o przeprowadzeniu szeroko zakrojonej debaty na temat potrzeb, oczekiwań rynku zamówień publicznych, jeżeli chodzi o kierunek oczekiwanych zmian w ramach nowej ustawy, która ma powstać. W okresie od grudnia do lutego bieżącego roku było przeprowadzonych sześć debat z różnymi środowiskami, ze środowiskiem naukowym, ze środowiskiem ekspertów z zakresu zamówień publicznych, z radcami prawnymi, którzy występują przed Krajową Izbą Odwoławczą w sprawach zamówień publicznych, ze środowiskiem wykonawców, ze środowiskiem zamawiających oraz ze środowiskiem kontrolerów.

Debaty te dały określony efekt. Stworzyliśmy materiał w tym zakresie, który przekazałam przede wszystkim Radzie Zamówień Publicznych utworzonej przy prezesie

Urzędu Zamówień Publicznych. Przekazałam go także Ministrowi Rozwoju do analizy pod kątem projektowania prac nad nową ustawą – Prawo zamówień publicznych. Debaty zakończyły się. Dokument został przekazany do Ministerstwa Rozwoju. Teraz jesteśmy na etapie rozmów co do przyjęcia określonych kierunków proponowanych przez środowisko zamówień publicznych.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):
Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pan poseł Janusz Cichoń.

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):
Przepraszam, mogę jeszcze dopytać?

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):
Za chwilę.

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):
Tylko informacyjnie z czystej ciekawości. Czy macie państwo już oszacowaną wartość rynku zamówień publicznych za rok 2016?

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Małgorzata Stręciwilk:
Nie chciałabym się pomylić, ponieważ okres sprawozdawczy... Pani poseł wskazywała, że dane za rok 2016 być może będą bardziej przyjazne, jeżeli chodzi o rynek zamówień publicznych, ale ten rok rzeczywiście nie będzie miarodajny, gdyż mieliśmy do czynienia z dużą nowelizacją, która wprowadziła poważne zmiany, które weszły w życie od lipca. Jeżeli chodzi o kryteria oceny ofert, dodam, że w Urzędzie Zamówień Publicznych mamy przeprowadzoną analizę, jeżeli chodzi o stosowanie kryteriów oceny ofert w oparciu o nowe przepisy. Analizę tę niedługo opublikujemy, upublicznimy jeszcze przed sprawozdaniem o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych za 2016 rok. Będziemy mogli zauważyć, jakie efekty przyniosła nowelizacja z 2016 roku, jeżeli chodzi tylko i wyłącznie o kryteria oceny ofert. Jeżeli chodzi o szacowanie rynku, nie chciałabym w tej chwili podawać danych, dlatego że jeszcze trwają wyliczenia. W 2016 roku mieliśmy trochę mieszany okres sprawozdawczy, okres przed nowelizacją i okres po nowelizacji. Dlatego nie chciałabym tutaj wprowadzić państwa w błąd.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):
Dziękuję bardzo. Panie pośle, bardzo proszę.

Poseł Janusz Cichoń (PO):
Dwie kwestie. Pierwsza jest związana z zamówieniami publicznymi realizowanymi poza Prawem zamówień publicznych w oparciu o art. 4 pkt 8, jeżeli dobrze pamiętam. Pytanie: jaka jest skala owego zjawiska? Moim zdaniem jest to bardzo niepokojące, że coraz więcej zamówień tak naprawdę jest realizowanych poza Prawem zamówień publicznych. W gruncie rzeczy są to zamówienia, które są poza kontrolą urzędu i pani prezes. Pytanie, kto monitoruje, analizuje, kontroluje owe zamówienia. Czy nie płyną z tego jakieś dalej idące wnioski co do zmian w ustawie? Zjawisko to wydaje mi się bardzo niepokojące. Na oko w tej chwili jest to już około jedna trzecia rynku zamówień publicznych. Wydaje mi się, że wymaga to jakiegoś szczególnego podejścia, szybkiej analizy, a w tle szybkich decyzji.

Druga kwestia. Po raz pierwszy w 2015 roku w postępowaniach możliwe było wprowadzanie klauzul społecznych. Pytanie: jak państwo oceniacie wykorzystanie owej formuły? Jaka jest skala owego zjawiska? Nie doszukałem się tego. Czy przy tej okazji nie ma jakichś nieprawidłowości? Czy są jakieś prawidłowości, jeżeli chodzi o nieprawidłowości w stosowaniu klauzul społecznych, z którymi, nawiasem mówiąc, wiązaliśmy bardzo duże nadzieje?

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):
Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Nykiel, bardzo proszę.

Poseł Mirosława Nykiel (PO):
Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Pani prezes, mam pytanie odnośnie do małych i średnich przedsiębiorstw. Nie doszukałam się tego. Przyznam się, że pobieżnie prze-

glądałam materiały. Chodzi mi o to, jaki procent małych i średnich przedsiębiorstw był beneficjentem przetargów. Czy myślicie państwo o tym, żeby część tortu, jaki stanowią zamówienia publiczne, dedykować – stworzyć furtkę – małym i średnim przedsiębiorstwom? Czy sądzi pani, że jest to dobry pomysł? Czy z debat, które prowadziliście, wynikała taka potrzeba? Czy w ogóle zamierzacie iść w tym kierunku? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Bardzo proszę.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Małgorzata Stręciwilk:

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, czyli próg stosowania przepisów, procedur udzielenia zamówienia publicznego, gdyż z zamówieniem publicznym mamy do czynienia od przysłowiowej złotówki, to zamówienia, do których stosuje się procedury zamówieniowe wynikające z Prawa zamówień publicznych, mają wartość od 30 tys. euro. Przypomnę tylko, że próg został podniesiony w 2014 roku z 14 tys. euro do 30 tys. euro. Z mojej perspektywy jako prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nie była to dobra decyzja.

Natomiast w tej chwili mogę powiedzieć tylko o tym, co wynika z debat, jeżeli chodzi o projektowane przepisy. Z debat wynikało, że na pewno nie powinniśmy podwyższać progów stosowania przepisów ustawy. Próg 30 tys. euro jest to próg maksymalny. Były nawet podnoszone postulaty rozważenia z powrotem obniżenia progu. Sami zamawiający wskazywali na taką potrzebę. Chyba zamawiający czują się bardziej pewnie, jeżeli mają procedurę, jeżeli stosują się do określonej procedury, w której udzielają zamówienia publicznego, niż w sytuacji, kiedy takiej procedury nie ma, a organy kontroli przychodzą i zwracają uwagę na pewne naruszenia.

Kto może kontrolować? Prezes Urzędu Zamówień Publicznych tak naprawdę zbiera dane dotyczące zamówień poniżej 30 tys. euro. Są one przekazywane w sprawozdaniach rocznych przez zamawiających. W sprawozdaniu za rok 2016 na pewno informacja ta będzie uwypuklona. Kontrole zamówień udzielanych bez szczególnych procedur sprawuje Najwyższa Izba Kontroli. Jeżeli chodzi o zamawiających samorządowych, kontrolują ich w tym zakresie regionalne izby obrachunkowe. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie ma szczególnych danych. Będziemy mieli dane co do wartości rynku, natomiast informacje co do uchybień i naruszeń mogą mieć Najwyższa Izba Kontroli bądź regionalne izby obrachunkowe.

Klauzule społeczne stosowane w zamówieniach publicznych. W 2015 roku, ponieważ zasadniczo to o nim rozmawiamy, po raz pierwszy weszły w życie zalecenia Rady Ministrów dotyczące stosowania klauzul społecznych przez jednostki administracji centralnej. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych sprawował monitoring stosowania klauzul społecznych przez administrację centralną. W tej chwili mamy raport Najwyższej Izby Kontroli o stosowaniu klauzul społecznych przede wszystkim za 2015 rok. Dane te nie są najlepsze. W tej chwili niestety nie mam przy sobie informacji na temat monitoringu poziomu klauzul społecznych w zamówieniach udzielanych przez administrację rządową. Przekażę ją na piśmie, jeżeli ze strony państwa jest taka wola. Niemniej Najwyższa Izba Kontroli też zwróciła uwagę na to, że stosowanie klauzul społecznych w 2015 roku nie było zbyt efektywne. Widzimy poprawę w stosunku do poprzednich lat, małe drgnięcie procentowe, ale nieznaczne.

Chcemy też zwracać uwagę na jakość klauzul społecznych, żeby uniknąć takiej sytuacji, jaką mieliśmy przy kryteriach oceny ofert, żeby nie było to stosowanie klauzul społecznych jedynie pro forma, ale żeby na etapie realizacji zamówienia sprawdzać efektywność realizacji klauzul. Niejednokrotnie zamawiający nawet stosują klauzule, wpisują je do specyfikacji, a później na etapie realizacji zamówienia nie weryfikują, czy faktycznie zatrudniono niepełnosprawne osoby, czy w ogóle zatrudniono na podstawie umowy o pracę osobę do realizacji konkretnego przedsięwzięcia, pomimo deklaracji wykonawcy złożonej w ofercie. Monitoring będziemy prowadzić w dalszym ciągu. Za 2015 rok dane na pewno nie są zbyt optymistyczne. Jest małe drgnięcie, ale nieznaczne.

Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szczegółowy monitoring co do udziału małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych będzie realizowany dopiero w oparciu o nowelizację z 2016 roku. Od połowy 2016 roku będziemy mieli informację o udziale

małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych. Tak naprawdę pełne informacje w tym zakresie będziemy mieli dopiero za 2017 rok. Nowelizacja z ubiegłego roku na pewno wprowadziła formalne ułatwienia dla małych i średnich przedsiębiorstw, jak chociażby podział zamówienia na części. Końcówka 2016 roku to okres, za który będziemy mogli zaobserwować udział małych i średnich przedsiębiorstw. Do tej pory szczegółowe badania w tym zakresie nie były prowadzone.

Poseł Mirosława Nykiel (PO):

A druga część odpowiedzi, pani prezes? Pytałam też, czy pani... Widzę, że pan już podpowiada, więc nie będziemy się dublować.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Małgorzata Stręciwilk:

Teraz obserwujemy to, co wydarzyło się w 2016 roku w wyniku nowelizacji. Mamy też obowiązek monitorowania i przekazywania do Komisji Europejskiej danych o udziale małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych. Zaobserwujemy, jak to zadziałało za krótki okres 2016 roku. Być może nie będzie to wymierny okres, ale będzie to już jakiś czas, będą jakieś efekty zafunkcjonowania przepisów, które pozwolą nam na postawienie tezy, czy przepisy, które są aktualnie w Prawie zamówień publicznych, są wystarczające dla małych i średnich przedsiębiorstw – myślę chociażby o podziale zamówienia – czy też trzeba wprowadzić w tym zakresie jakieś nowe regulacje. Nie unikamy prowadzenia wspólnie z Ministerstwem Rozwoju jakichś analiz w zakresie tego, jakie są bariery w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do rynku zamówień publicznych.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):

Panie przewodniczący, proszę tak nie patrzeć na mnie.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Jak ja patrzę, pani poseł?

Poseł Maria Małgorzata Janyska (PO):

Chciałam podziękować pani prezes. Pomimo że dotyczy to roku 2015, przy okazji poruszyliśmy kilka nurtujących wszystkich tematów. Już na tym etapie uzyskaliśmy, a myślę, że w sprawozdaniu za rok 2016 uzyskamy jeszcze więcej rzeczowych i dobrych informacji. Widać też, że państwo idziecie w tym kierunku, w tym duchu przyświecającym zamówieniom publicznym, który był wskazany i w nowelizacji z roku 2014, i w ostatniej nowelizacji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (N):

Dziękuję bardzo. Nie widzę więcej zgłoszeń.

Pani prezes, dziękuję pani bardzo za przedstawienie sprawozdania. Dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie Komisji Gospodarki i Rozwoju. Dziękuję bardzo.